

<https://helda.helsinki.fi>

---

## Näkökulmia erityisopetuksen uudistukseen : Kurkistus kymmenen vuoden takaiseen aikaan

Ahtiainen, Raisa

2017-10

---

Ahtiainen , R 2017 , ' Näkökulmia erityisopetuksen uudistukseen : Kurkistus kymmenen vuoden takaiseen aikaan ' , eErika : Erityispedagogista tutkimusta ja koulutuksen arviointia , Vuosikerta. 2017 , Nro 2 , Sivut 5-9 .

---

<http://hdl.handle.net/10138/235297>

---

unspecified  
publishedVersion

---

*Downloaded from Helda, University of Helsinki institutional repository.*

*This is an electronic reprint of the original article.*

*This reprint may differ from the original in pagination and typographic detail.*

*Please cite the original version.*

# Näkökulmia erityisopetuksen uudistamiseen

Kurkistus kymmenen vuoden takaiseen aikaan

Kuva: Jarkko Huutamäki

*Kirjoitus pohjautuu juuri valmistuneeseen väitöstutkimukseeni, jossa tarkastelin erityisopetuksen uudistusta. Kyse on uudistuksesta, jonka seurauksena siirryttiin nykyiseen oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmään. Tutkin aihetta muuntoteoreettisesta näkökulmasta. Uudistusta koskeva aineistoni muodostui poliittisista asiakirjoista. Tässä kirjoituksessa kerron, kuinka koulun kehittäminen ja uudistuksen keskeinen sanoma uudistuksen käynnistysvaiheessa voidaan kytkeä kansainväliseen koulutuspoliittiseen viitekehykseen. Pohjustan aihetta käymällä läpi erityisopetuksen uudistuksen syntyhistoriaa, jonka juuret ovat jäljitettävissä yli 20 vuoden taakse. Kirjoitukseni tarkoitus on valottaa sitä, kuinka nykyään käytössä oleva tukijärjestelmä on tullut osaksi kouluarkea, ja kuvata, millaisin sanakääntein uudistusta 10 vuotta sitten ryhdyttiin opetushenkilöstölle esittelemään. Millaisia viestejä opetusministeriön vuonna 2007 julkaisemasta Erityisopetuksen strategiasta on luettavissa?*

Keskeiset perusopetusta ohjaavat asiakirjat ovat perusopetuslaki (Perusopetuslaki 628/1998) ja perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet (Opetushallitus, 2004, 2014). Laissa ja opetussuunnitelman perusteissa kerrotaan muun muassa siitä, kuinka opilasta tuetaan. Nykyään puhutaan oppimisen ja koulunkäynnin tuesta, johon kuuluvat yleinen, tehostettu ja erityinen tuki. Tukijärjestelmä rakentuu siis kolmesta tuen tasosta (Opetushallitus, 2017), ja kentällä käytetään usein käsitettä kolmiportainen tuki. Tukijärjestelmä on ollut maanlaajuisesti käytössä syksystä 2011, jolloin vuonna 2010 perusopetuslakiin tehtiin muutokset tulivat velvoittaviksi. Nykyiset käytänteet ovat seurausta erityisopetuksen uudistuksesta, joka koulutusväen piirissä tunnetaan myös tehostetun ja erityisen tuen kehittämisenä tai Kelpo-hankkeena. Milloin ja miten uudistus sai alkunsa? Kuinka se esiteltiin kohde-

ryhmälle eli opettajille, rehtoreille ja kuntien opetustoimessa työskenteleville?

Vuonna 2007 julkaistiin Erityisopetuksen strategia (Opetusministeriö, 2007), joka oli keskeinen asiakirja erityisopetuksen käytänteiden uudistamisessa. Strategia oli ensimmäinen julkinen askel kohti joitakin vuosia myöhemmin seurannutta lakimuutosta. Strategian julkaisun vanavedessä ministeriö ilmoitti myöntävänsä erityisavustusta tehostetun ja erityisen tuen kehittämiseksi perusopetuksessa vuodesta 2008 alkaen. Vuosi 2007 näyttäytyy virallisena uudistuksen syntyhetkenä, mitä se tietysti onkin. Uudistus ei kuitenkaan ilmesty koulutuspoliittiseen työhön hetkessä, ei ainakaan suomalaisessa koulunkehittämisen perinteessä, eikä etenäkään silloin, kun se liittyy laajamittaiseen, kaikkia perusopetuksen kouluja koskevaan perusopetuslain muutokseen.

Erityisopetuksen uudistuksen kohdalla idean syntyhetkeä on usein lähdetty seuraamaan vuodesta 2004, jolloin silloiset suuret kunnat Suomessa aloittivat keskinäisen keskustelun erityisopetuksen käytänteiden ja periaatteiden kehittämisen tarpeesta (Ahtiainen, 2015, 2017; Thuneberg ym., 2013; Thuneberg ym. 2014). Suurista kunnista keskusteluun osallistuivat tuolloin Espoo, Helsinki, Jyväskylä, Kuopio, Lahti, Lappeenranta, Tampere, Turku ja Vantaa. Käytännön koulutyön tarpeiden ohella pohdittiin myös muun muassa sitä, kuinka kunnat voisivat osaltaan vaikuttaa valtion koulutuspolitiikkaan siten, että tuleva lain ja käytänteiden uudistus- ja kehittämistyö tukisi paremmin erityistarpeita omaavien oppilaiden koulunkäyntiä ja oppimista. Kuntien edustajien keskustelu johti vuonna 2005 siihen, että suuret kunnat lähestyivät ministeriötä kirjeellä. Kirje sisälsi seitsenkohtaisen kehittämis ehdotuksen tukea tarvitsevien oppilaiden opetuksen kehittämiseksi. Ministeriössä kuntien ehdotukseen suhtauduttiin vakavasti. Ministeriön pyynnöstä kunnat tekivät vuonna 2006 ehdotustaan tukevan selvityksen ja sen pohjalta tarkennetun esityksen erityisopetuksen käytänteiden kehittämis- ja muutostarpeista. Kuntien laatiman selvityksen tuloksista järjestettiin keskustelutilaisuus, johon ministeriön ja kuntien edustajien ohella osallistui myös Opetushallituksen asiantuntijoita. Edellä esitettyjen vaiheiden jälkeen, maaliskuussa 2006, ministeriö nimesi työryhmän laatimaan strategiapaperin koskien erityisopetuksen käytänteiden kehittämistä esi- ja perusopetuksessa. Tämä strategiapaperi julkaistiin lopulta vuoden 2007 marraskuussa nimellä Erityisopetuksen strategia.

Uudistuksen synty ei kuitenkaan ollut aivan näin yksiselitteinen. Suuret kunnat nimittäin viittasivat ministeriölle suunnatuissa asiakirjoissaan ministeriön laatimaan Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmaan vuosille 2003–2008 sekä ministeriön ja Opetushallituksen toimesta teetettyyn Erityisopetuksen tila-arviointiraporttiin vuodelta 1996 (Blom

ym., 1996). Osa kuntien esiin nostamista seikoista on esitetty näissä julkaisuissa. Tämän ohella suuret kunnat olivat myös olleet osallisina vuosien 1997–2006 välillä käynnissä olleissa erityisopetukseen liittyvien käytänteiden kehittämishankkeissa (mm. Oja, 2012). Vaikuttaa siis siltä, että tarve uudistukselle oli ollut ilmassa jo jonkin aikaa. Periaatteessa uudistus onkin kohtalaisen helposti jäljitettävissä 1990-luvun puolivälissä tehtyyn opetusministeriön ja Opetushallituksen päätökseen arvioida erityisopetuksen tilaa. Kuinka ja minkä toimijoiden vaikutuksesta ja millä aikajänteellä arvioinnin käynnistämiseen päädyttiin, vaatisi lisäselvityksiä. Kiinnostava kysymys on myös suurten kuntien rooli. Milloin erityisopetusta olisi uudistettu ja kuinka tämä olisi tapahtunut, jos suuret kunnat eivät olisi avanneet keskustelua yli kymmenen vuotta sitten?

Edellä esitettyä tapahtumien kulkua etenkin kuntien roolin osalta on käyty läpi useissa erityisopetuksen uudistusta käsittelevissä julkaisuissa, ja nämä vaiheet voivat olla usealle meistä tuttuja. Niiden esiin nostaminen ja pohdinta ovat kuitenkin perusteltuja. Ne muistuttavat siitä, että laajemmat uudistukset syntyvät ja kehittyvät pitkien prosessien tuloksena sekä usean tahon yhteistyönä. Kuntien lisäksi työhön osallistui myös opetusministeriön järjestämän kuulemistilaisuuden myötä järjestötoimijoita ja koulujen edustajia. Uudistuksista ja niiden taustoista puhuminen tuo myös esiin, millaisia vaikuttamisen ja osallistumisen keinoja paikallisilla toimijoilla voi olla valtakunnan tason koulutuspolitiikan muotoutumisessa: Opetuksen järjestäjät kouluineen eivät ole vain vastaanottava osapuoli. Tosin erityisopetuksen uudistuksen kohdalla kehittämisideoiden juuret johtavat opetusministeriön ja Opetushallituksen suuntaan, ja kuntien voi myös tulkita tarttuneen heille tarjottuihin ideanpoikasiin. Tämä ei kuitenkaan vie pohjaa siltä, etteikö kunnilta tulleista ehdotuksista suuri osa olisi päätynyt osaksi



Erityisopetuksen strategiaa, ainakin jossain muodossa.

Väitöstutkimuksessani teoreettisen mallin käyttö johti tekemään tulkintoja siitä, millaisin sanakääntein Erityisopetuksen strategiasa uudistuksen keskeisiä osa-alueita esiteltiin. Strategian kohdeyleisönä olivat periaatteessa kaikki perusopetuksen parissa työskentelevät henkilöt, ja strategia ohjasi 2008 alkanutta tehostetun ja erityisen tuen kehittämistoimintaa. Strategian pohjalta kehittämistoimintaan mukaan lähteneiden kuntien opetustoimissa ryhdyttiin määrittelemään ja pohtimaan, mitä kolme tuen tasoa tarkoittaa ja kuinka tasot käytännössä toteutetaan. Keskeisten uudistuskohteiden kuvaamisen ohella, tai tarkemmin niiden pohjustukseksi, strategiassa on tunnistettavissa piirteitä, jotka olen nimennyt poliittiseksi kaunopuheisuudeksi ja suostutteluksi.

Strategia lähtee liikkeelle siitä, että erityisopetuksen kehittäminen on perusteltua, koska erityisopetusta saavien oppilaiden määrä on noussut. Toinen selkeä huoli kohdistui havaintoon kuntien välisistä eroista siinä, kuinka erityisopetus on järjestetty. Kuntien väliset erot käytänteissä ovat toki tyypillisiä Suomen kaltaisessa maassa, jossa kunnilla on runsaasti päätösvaltaa paikallisista asioista, kuten opetuksen järjestämisestä päätettäessä. Huoli kuntien välisistä eroista kohdistui kuitenkin oppilaiden oikeuden toteutumiseen – toteutuuko oppilaan oikeus tukeen valtakunnallisesti samoin perustein. Kysymys oli koulujärjestelmän toimivuudesta ja strategian ehdottamalla uudistuksella toimivuutta pyrittiin parantamaan. Perusteet uudistukselle olivat siis karkeasti sanottuna nämä. Tässä kohtaa on tarpeellista kiinnittää huomio siihen, että Erityisopetuksen strategia on koulutuspoliittinen esitys erityisopetukseen kohdistuvista kehittämistarpeista. Strategia oli kuitenkin sen verran vahva tahdonilmaus, että opetusministeriö lähti rahallisesti tukemaan sen suuntaista käytänteiden kehittämistoimintaa kautta maan.

Keinoja havaittuun muutostarpeeseen vastamiseksi lähdettiin esittelemään Erityisopetuksen strategiassa liittämällä Suomi kansainväliseen suuntaukseen koskien kaikkien lasten oikeutta koulunkäyntiin. Strategiassa painotettiin sitä, kuinka koulutus on perusta yhteiskunnalliselle kehitykselle ja rauhalle sekä taloudelliselle hyvinvoinnille. Koulutuksella korostettiin olevan myös merkittävä rooli yksittäisenä tekijänä. Lisäksi strategiassa sivuttiin sitä, että kaikkien maiden lapsilla asiat eivät ole yhtä hyvin kuin suomalaisilla lapsilla. Teoreettisen tutkimuskehitykseni kautta tulkittuna strategia muistutti suomalaisia siitä, kuinka laadukasta ja merkityksellistä oma toimintamme on. Tässä on tulkittavissa vetoamista opettajien ammatilliseen itsetuntoon, kuinka he ovat osa toimivaa järjestelmää ja mikä merkitys on sillä, että opetuksen ja koulujärjestelmän laadun korkeaa tasoa pidetään yllä myös jatkossa. Strategian avulla opetuksen kentällä työskenteleviä lähdettiin kuljettamaan kohti muutosehdotuksia tuomalla esiin koulun laajempi merkitys ja kytkemällä se korkeatasoiseen suomalaiseen koulujärjestelmään.

Strategiassa erityisopetuksen paikkaa omassa koulujärjestelmässämme lähestyttiin esittelemällä erityisopetuksen kehitystä aina vuodesta 1840 alkaen. Pääasiallinen viesti oli, että paljon on muuttunut viimeisten noin 150 vuoden aikana mutta vielä on kuitenkin kehitettävää. Selkein uutta tukijärjestelmää pohjustava viesti strategiassa ilmaistiin viittaamalla kaikkien opettajien ja opetuksen järjestäjien velvollisuuteen turvata jokaisen oppilaan oikeus opetukseen ja koulunkäyntiin. Strategiassa korostettiin, että jokaisella opettajalla on velvollisuus opettaa kaikkia oppilaita ja opettaa moninaisia opetusryhmiä. Teoreettisen mallini puitteissa tämä kohta strategiassa painottaa oppilaan keskeistä asemaa ja kaikkien oppilaiden oppimisen turvaamisen merkitystä koulunuudistuksen kielen käytössä. Muutosteoreettisesti puhutaan siitä, että uudistus sidotaan opetustyön moraaliseen puoleen nähdä kaikki oppilaat

yhdenvertaisesti oikeutetuiksi oppimaan asioita.

Vetoaminen kaikkien oppilaiden oikeuteen oppia ja tulla opetetuksi sekä kaikkien opettajien velvollisuuteen turvata tämä oikeus kuulostaa periaatteessa itsestään selvältä. Kukaan tuskin haluaa lähteä kiistämään, että näin ei

tulisi olla. Erityisopetuksen uudistuksen kohdalla tällaisella vetoamisella on kuitenkin paikansa. Tämän viestin kohderyhmähän olivat kaikki opettajat ja kaikki opetuksen järjestäjät. Kyseessä on siten varsin vahva kannanotto siihen, millä tavalla opetusta sekä oppimisen ja koulunkäynnin tukea toivotaan järjestettävän.

### Linkki väitöskirjaan:

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-51-3549-0>



### Kirjoittaja:

*Raisa Ahtiainen, KT*  
*Koulutuksen arviointikeskus*  
*Helsingin yliopisto*  
*rais.ahtiainen(at)helsinki.fi*

### Lähteet:

Ahtiainen, R. (2015). Oppimisen ja koulunkäynnin tuen muutos reformina. Teoksessa M. Jahnukainen, E. Kontu, H. Thuneberg ja M.-P. Vainikainen (toim.), *Erityisopetuksesta oppimisen ja koulunkäynnin tukeen* (s. 25–42). Kasvatustieteellisiä tutkimuksia 67. Turku: Suomen kasvatustieteellinen seura.

Ahtiainen, R. (2017). *Shades of Change in Fullan's and Hargreaves's models. Theoretical change perspectives regarding Finnish special education reform*. Helsinki studies in education 13. Helsinki: Unigrafia. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-51-3549-0>

Blom, H., Laukkanen, R., Lindström, A., Saresma, U. & Virtanen, P. (toim.) (1996). *Erityisopetuksen tila*. 2. painos. Arviointeja 2/96. Helsinki: Opetushallitus.

Oja, S. (2012). Mitä on kehkeytymässä? Teoksessa S. Oja (toim.), *Kaikille kelpo koulu. Kolmiportaisen tuen toteuttaminen ja kehittäminen*. (s. 17–31). Jyväskylä: PS-kustannus.

Opetushallitus (2004). *Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2004*. Määräys 13/011/2004. Helsinki: Opetushallitus.

Opetushallitus (2014). *Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2014*. Määräykset ja ohjeet. 2014: 96. Helsinki: Opetushallitus.

Opetushallitus (2017). *Oppimisen ja koulunkäynnin tuki*. Haettu: 24.9.2017. [http://www.oph.fi/koulu-tus\\_ja\\_tutkinnot/perusopetus/oppimisen\\_ja\\_koulunkaynnin\\_tuki](http://www.oph.fi/koulu-tus_ja_tutkinnot/perusopetus/oppimisen_ja_koulunkaynnin_tuki)

Opetusministeriö (2007). *Erityisopetuksen strategia*. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:47. Helsinki: Opetusministeriö.

Perusopetuslaki (1998). 628/21.8.1998. Haettu 26.8.2017. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1998/19980628>

Thuneberg, H., Hautamäki, J., Ahtiainen, R., Lintuvuori, M., Vainikainen, M.-P. & Hilasvuori, T. (2014). Conceptual Change in Adopting the Nationwide Special Education Strategy in Finland. *Journal of Educational Change*, 15(1), 37–56.

Thuneberg, H., Vainikainen, M.-P., Ahtiainen, R., Lintuvuori, M., Salo, K. & Hautamäki, J. (2013). Education is special for all – the Finnish support model. *Gemeinsam Leben*, 21(2), 67–78.